

## **A LEVEGŐ VÉDELME MISKOLCON (HELYI STRATÉGIÁK ÉS RENDELETEK) \***

FODOR LÁSZLÓ\*\*

Az esettanulmány Miskolc példáján keresztül mutatja be, hogy Magyarországon a települési önkormányzatoknak milyen intézkedési lehetőségei vannak a levegővédelem területén. Több kutatási módszer alkalmazásával (dokumentumelemzés, kérdőív, interjú) a miskolci önkormányzat azon stratégiai terveit és rendeleteit mutatja be, amelyek foglalkoznak a levegőminőséggel. Így sorra kerülnek a fejlesztési elképzelések, integrált és ágazati stratégiák, valamint a parkolásra, távhőszolgáltatásra, építkezésekre, hulladékégetésre, szmogriadóra vonatkozó helyi előírások. A tanulmány rámutat arra, hogy az önkormányzat nem használja ki valamennyi lehetőségét, ugyanakkor egyes területeken túl kicsi a mozgástere.

**Kulcsszavak:** Miskolc, települési önkormányzat, levegőminőségi problémák, helyi tervek, önkormányzati rendeletek

The present case study shows in Miskolc's example what environmental policy measures are available in the area of air protection for local governments in Hungary. Using several research methods (document analysis, questionnaire, interview), it presents the strategic plans and regulations of the Municipality of Miskolc dealing with air quality. Thus, development ideas, integrated and sectoral strategies, and local regulations e. g. for parking, district heating, construction, waste incineration and smog. The study points out that the municipality does not use all its potential (it has not forbidden the burning of garden waste, does not raise parking fees during a smog, there is no low emission traffic zone, etc.), but in some areas (heating of residential buildings, especially district heating) has too little room for maneuver.

**Keywords:** Miskolc, local governments in Hungary, air quality problems, local strategies, municipal decrees

### **1. KUTATÁSI TÁRGY ÉS MÓDSZERTAN**

Miskolc megyei jogú városban az utóbbi időszak (különösen a korábbi, iparvárosi korszakhoz képest) számos területen hozott érdemi javulást a környezeti mutatókban. Ezzel együtt *több közismert környezeti probléma jelentkezik* (pl. rekultiválatlan ipari telephelyek; a korábbi bányászat okozta tájsebek; romló állagú, túl sűrűn

---

\* A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

\*\* Dr. FODOR László  
egyetemi tanár  
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék  
4028 Debrecen, Kassai út 26.  
fodor.laszlo@law.unideb.hu

beépített lakókörnyezet hőszigetekkel; a szegregáció környezet-egészségügyi problémái; a zöldterületek túlzott használata és csökkenése; a közúti közlekedés zaj- és levegőterhelései; télen a szmog), illetve a város természeti adottságaiból kifolyólag bizonyos környezeti kockázatok folyamatos odafigyelést igényelnek (különösen az ivóvízbázis és a felszíni vízfolyások sérülékenységre kell gondolnunk). *Az élő problémák közül a leginkább a légszennyezettség érdemel kiemelés.* A levegő azon (alapvető) környezeti elemek egyike, amelyeknek a minőségére a lakosság nagyon érzékeny, hiszen a rossz levegőminőség zavaró és egészségkárosító is egyben. Ma Magyarországon a rossz levegőminőség vezető környezeti, illetve környezet-egészségügyi probléma (gondoljunk a felső légúti, illetve a szív- és érrendszeri megbetegedésekre), és egyben az idő előtti halálozások legjelentősebb oki tényezőinek is egyike.<sup>1</sup> Miskolcot hosszú ideje az egyik legszennyezettebb levegőjű magyarországi településként, s így egyben azon városok közt tartják számon, ahol a levegőminőség javítása a legtöbb „egészségnyereséget” eredményezheti.<sup>2</sup>

A rossz levegőminőség olyan környezet-egészségügyi probléma, amely jó ideje az Európai Uniót is foglalkoztatja. Az Európai Unió *Tisztább levegőt Európának!* címmel programot indított, illetve levegővédelmi irányelvet is elfogadott,<sup>3</sup> amelynek az eredményei azonban – különösen a háztartások fűtésére (PM), a közlekedésre (NO<sub>x</sub>), ipari és mezőgazdasági tevékenységekre visszavezethető, magas szállópor-szennyezettség miatt – Magyarországon nem adnak okot a büszkeségre. Az Európai Bizottság Magyarországot több ízben is felszólította, s az országgal szemben kötelezettségsegési eljárást is indított amiatt, hogy a szálló porra megállapított határér-

<sup>1</sup> Az OECD összehasonlító tanulmánya szerint (amelyben alapvetően a szálló por és a talajközeli ózon hatását vették figyelembe) évi kb. 10 000 halálozás tudható be ennek, amihez egyedül Kínában hasonlóan rossz a helyzet. A WHO 2017-es adatai szintén le-sújtóak; azok szerint évente mintegy 12 000 ember idő előtti halálát okozza a légszennyezés Magyarországon. A fejlett világ országaihoz képest kiugróan magas számról van szó, és az utóbbi néhány évben (különösen a lakossági fűtésre visszavezethetően, amelyik időközben átvette a közlekedés meghatározó szerepét, s immár a kibocsátások mintegy 70%-áért felelős) a helyzet minden bizonnyal tovább romlik. Ld. *The Cost of Air Pollution*. OECD, 2014, OECD Publishing, 46, 52.; WHO: *Joint effects of air pollution Data by country*. <http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDGAIRBOD392v?lang=en>, 2018. április 9. A kisméretű szálló por (PM<sub>2,5</sub>) a maga sajátos egészségkárosító hatásaira tekintettel külön probléma (sajátos szabályozás alá is esik). Mint a népegészségügyi szakirodalom rámutat, különösen a kelet-magyarországi szennyezettség magas, s ezzel összefüggésben az életévvesztesség nálunk többszöröse, pl. Szlovákia vagy Csehország hasonló adatának. LOSONCZY György: A levegő 2,5 mikron alatti részecskeméretű szállópor-tartalma és a korai halálozás Magyarországon. *Orvosi Hetilap*, 2012/8., 285.

<sup>2</sup> BEREKSZÁSZI Tímea–PÁLDY Anna: A légszennyezettség környezet-egészségügyi értékelése Budapesten és néhány városban. *Egészségtudomány*, 2005/3., 162–177.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. HL IL 152/2–44. 2008. 6. 11.

tékek betartására, illetve a megfelelő intézkedésekre nem került sor (a csatlakozáskor tett vállalások ellenére).<sup>4</sup> Az Európai Unió Bíróságához fordulásra is sor került 2018 májusában.<sup>5</sup>

2011-ben kormányhatározat született a kisméretű szállópor- (PM<sub>10</sub> részecske) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról. A programnak és a végrehajtásához kapcsolódó éves beszámoló jelentéseknek Miskolc is állandó szereplője (több más várossal együtt, ahol szintén jellemző téli időszakban a szálló por napi koncentrációjának a határérték felé emelkedése).<sup>6</sup> A település egyébként a Sajó-völgye légszennyezettségi zónához tartozik, amelyben számos település küzd hasonló gondokkal (pl. a rossz közlekedésszerkezetnek, a nagy átmenő forgalomnak köszönhetően).<sup>7</sup> A zóna levegőminőségének javítására, a szálló por kibocsátásának csökkentésére több, a várost érintő központi és zonális program is született már.<sup>8</sup>

A problémák kialakulásáért alighanem a települési önkormányzatot is felelősség terheli, illetve (részben ettől függetlenül) a levegőminőség javítása érdekében az önkormányzatnak is vannak feladatai. Ezeknek a helyi tervekben és szabályokban való megjelenését vizsgálom ebben a tanulmányban.

Esettanulmányról van szó, amelynek nincs külön hipotézise, hanem igyekszik feltárni az intézkedési területeket és a jogi-szabályozási természetű eszközöket. Miskolc példáján mutatja be a nagyobb hazai települési önkormányzatok lehetősé-

<sup>4</sup> FARKAS CSAMANGÓ Erika: A szálló por környezetjogi szabályozása. *Agrár- és Környezetjog*, 2014/16., 85–94.

<sup>5</sup> Ld. a Bizottság 2018. V. 17-ei közleményét, amely a hazánkkal szemben benyújtott kereset indokai közül kiemeli, hogy a szálló por mért adatai „...3 levegőminőségi övezetben, Budapesten, Pécsen és a Sajó völgyében 2016-ban tartósan, 76 napig meghaladták a napi határértékeket.” – [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3450\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_hu.htm), 2018. május. 23.

<sup>6</sup> Ld. a 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozatot a kisméretű szálló por (PM<sub>10</sub>) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról, valamint a jelentéseket a <http://pm10.kormany.hu/a-pm10-program> url-címen (2018. április 9. – az utolsó lekérdezéskor a 2017. évi jelentés még nem volt elérhető).

<sup>7</sup> Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az országos átlagot meghaladó a légszennyezettség – a szálló por és a benz(a)pirén jelenléte – és az ezzel összefüggő betegségek aránya. A közlekedési eredetű levegőszennyezés az Ózd-Kazincbarcika-Miskolc-Tiszaújváros tengely mentén koncentrálódik. Ld. *Borsod-Abaúj-Zemplén megye környezetvédelmi programjának felülvizsgálatát*, Miskolc, 2017, 38. [http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708\\_07\\_kvp.pdf](http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708_07_kvp.pdf), 2018. április 9.

<sup>8</sup> Ld. pl. a területi környezetvédelmi hatóság által 2004-ben elfogadott tervet: <http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Sajo.pdf>; a PM-re vonatkozó 2008-as intézkedési programot: [http://www.kvvm.hu/cimg/documents/8\\_zona\\_miskolc.pdf](http://www.kvvm.hu/cimg/documents/8_zona_miskolc.pdf); illetve a 2016-ban készült intézkedési programot és – az önkormányzat kérésére – részlegesen felülvizsgált levegőminőségi tervet: [http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Intezkedesi\\_prg\\_Miskolc\\_felulvizsgalat\\_2016.pdf](http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Intezkedesi_prg_Miskolc_felulvizsgalat_2016.pdf), 2018. április 9.

geit. Az esettanulmány egy átfogó kutatásba illeszkedik,<sup>9</sup> s csupán részeredményeket tartalmaz. A kutatás során több esettanulmány készül,<sup>10</sup> illetve más módszereket alkalmazva tematikus (szakterületi) elemzéseket, problémafeltárást is végzünk, s túllépünk a tisztán jog- és államtudományi megközelítésen is annak érdekében, hogy minél szélesebb képet kapjunk a települési környezetpolitika, illetve jog hazai helyzetéről. A most közölt tanulmány maga is többféle módszeren alapul: helyi és országos jogi-szakpolitikai dokumentumok elemzése, sajtóelemzés, szakirodalom-feldolgozás, személyes interjú több helyi civil szervezet képviselőjével, illetve kérdőíves felmérés, a polgármesteri hivatal környezetvédelmi csoportvezetője által adott válaszokkal. Az önkormányzat illetékeseivel tervezett fókuszcsoporthoz interjú felvételére sajnos a kézirat lezárásáig az ígéretek ellenére nem kerülhetett sor. E tanulmány kéziratát ugyanakkor a polgármesteri hivatal munkatársai véleményezték, javaslatokkal látták el, amelyeket figyelembe vettem.

A tanulmány előfeltételezi, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata tisztában van a problémákkal, amelyekre a vizsgálni kívánt dokumentumok kitérnek, s a megoldást különböző eszközökkel igyekszik is elérni. Az eszközök közt nemcsak maguk a tervek és helyi rendeletek, hanem az azok végrehajtását szolgáló ellenőrzések, szankciók, tulajdonosi döntések, közszolgáltatások, különféle engedélyek kiadása stb. is szerepelnek, amelyeknek a vizsgálatára e tanulmány azonban már terjedelmi okokból nem terjed ki. (Az itt említett valamennyi eszköz közül egyébként miskolci válaszadónk a rendeletalkotást első, míg a stratégiaalkotást ötödik helyen említette a fontossági sorrendben.)<sup>11</sup>

<sup>9</sup> A kutatás kereteire (célok, módszerek, hipotézisek) ld. FODOR László–BARTA Attila–FÓNAI Mihály–BÁNYAI Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 2016/3., 19–39.

<sup>10</sup> A szarvasi, bogácsi, somogyvámosi, hajdúböszörményi, debreceni és más vonatkozású elemzések mellett magáról Miskolcra pl. több tanulmány készül. Ld. még FODOR László: Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2., 5–24.

<sup>11</sup> Online-kérdőívünkre egyébként a miskolci önkormányzat illetékese 2016 decemberében a második lekérdezési hullámban válaszolt (a válaszadási készség tehát nem volt kiemelkedő). A kérdőív itt tanulmányozható: <http://evasys.unideb.hu/evasys/online.php?p=UG411>, 2018. április 9. A kérdőív kiértékeléséhez ld. FÓNAI Mihály–PÉNZES Ferenc: Önkormányzatok és helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei. In: FODOR László–BÁNYAI Orsolya: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 73–90. Könnyen elképzelhető egyébként, hogy ma egészen más rangsort kapnánk, hiszen időközben a központi kormányzat további intézkedéseket tett, az önkormányzati autonómiát korlátozva, pl. 2018-tól kivette az önkormányzat kezéből a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást (ld. a közgyűlés 2017. XI. 30-ai jegyzőkönyvét, [http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/jkv\\_kgy\\_171130.pdf](http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/jkv_kgy_171130.pdf), 2018. április 15.

## 2. HELYI KÖRNYEZETPOLITIKAI HELYZETKÉP (PROBLÉMÁK, PROGRAMOK)

Az önkormányzatnak relatíve nagyszámú terve (stratégiája, programja) van, amelyek számba veszik az önkormányzat előtt álló levegőminőségi problémákat, illetve megoldási lehetőségeket. Az alábbiakban egy vázlatos problématérképet villantok fel a helyi programok és a sajtó adatai alapján, majd azt követően külön-külön sorra veszem a releváns terveket a szükséges intézkedésekre helyezve a hangsúlyt.<sup>12</sup> Az áttekintés nyomán később feltehető a kérdés, hogy vajon a következő pontban elemzett helyi rendeletek mennyiben és hogyan szolgálják a problémák megoldását, a tervek megvalósulását.

### 2.1. Levegőminőségi problémák

Miskolc a Bükk és az Alföld találkozásánál a Hejő, a Szinva és a Sajó völgyében terül el. Észak-Magyarország legnagyobb városa, mintegy 160 ezer fős lakosságával jelenleg az ország negyedik legnépesebb városa. A város közigazgatási területe mintegy 236 km<sup>2</sup> (23 600 ha), amelynek közel ¼-e a belterület. Külterületének jelentős része erdő, illetve mezőgazdasági terület. Előbbi nagysága stagnál, utóbbié viszont a zöldmezős beruházások, utépítések miatt csökken. A város regionális gazdasági, kulturális és oktatási központ is egyben. Az egykori „Acélváros” kiemelt gazdasági és társadalmi szerepét évtizedeken át az iparnak, illetve a tervszerű ipartelepítésnek köszönhette. Időközben *a gazdaság szerkezete átalakult: az iparról a szolgáltató szektor felé tolódik a hangsúly*. A nagyvállalatok helyett a kisebbek lettek meghatározóak, (a nehézipari cégek működése megszűnt, ugyanakkor pl. a gépgyártás szerényebb keretek közt még zajlik<sup>13</sup>), a hagyományos iparágak (fém- és gépipar, papírgyártás) mellett megjelentek a modern technológiák (elektronika, autóipar, űripár stb.), és említést érdemelnek még az élelmiszeripari cégek. Az önkormányzati tulajdonú új ipari parkok létrejöttével lendületet kapott a gazdasági növekedés. 2004 óta a várost a vasúti és közúti összeköttetések túl autópályán is meg lehet közelíteni, így logisztikai adottságai rendkívül kedvezőek. A korábbi iparvárosi szerepkört a város, mint regionális központ, a kultúra és az idegenforgalom területén is igyekszik pótolni.

A város (különösen az egykori iparterületek s az azokban dolgozók jellegtelen lakóépületei, a csekély zöldterülettel bíró, sűrűn beépített belváros) és a várost észak felől körbefogó Bükk hegység az épített és a természeti környezet kontrasztjának jellegzetes példája. *Számos levegőminőségi probléma összefüggésben áll a*

<sup>12</sup> A város utoljára 2006-ban fogadott el települési környezetvédelmi programot. A program természetesen foglalkozik a levegővédelemmel (sok közös eleme van az alább említendő, 2005-ös városi klímavédelmi és levegőtisztaság-védelmi akciótervvel), de az eltelt 12 év fejleményeire tekintettel helyzetértékelése csak korlátozottan hasznosítható, így a fontosabb programok alábbi bemutatásából is kimarad. [http://www.baz.hu/telepu les/Miskolc/tel\\_kornyezetved\\_miskolc\\_prog](http://www.baz.hu/telepu les/Miskolc/tel_kornyezetved_miskolc_prog), 2018. április 11.

<sup>13</sup> Pl. a DIGÉP helyén, a Diósgyőri Ipari Park területén több kisebb cég működik, többek közt vasúti kerékpárokat gyártva. <http://www.boon.hu/meg-szaz-ev-a-diosgyori-vasuti-kerekparyartasnak/2925577>, 2018. április 9.

*településszerkezettel*: a belváros (túlzott beépítés) és a városklíma miatt *gátolt légmozgás* következtében *a Szinva-völgyben kibocsátott szennyező anyagok feldúsulnak, tartózkodási idejük megnő; a lakóterületek körbenőtték az üzemeket*, egymás közvetlen szomszédságában helyezkednek el (nincs megfelelő védőtávolság), ami egykor (míg működtek ezek az üzemek) jelentős egészségügyi és biztonsági kockázatot jelentett az itt élők számára.<sup>14</sup> Az utóbbi évek ipartelepítése ipari parkok területén történik, így hasonló probléma (belátható időn belül) nem merül fel velük kapcsolatban. A levegőminőség szempontjából is fontos, hogy a városnak van 16 védett természeti értéke (fasorok, erdőrészek, parkok stb., amelyek köre bővíthető és bővítendő is lenne), ugyanakkor ezek megfelelő kezelése csak részben biztosított. A leburkolt felületek egyre gyarapodnak, a zöldfelületek csökkenése miatt romlik a klíma és a levegőminőség.

A levegőminőséget a korábbi évtizedekben az ipar (acélgyártás, cementgyártás, élelmiszer-feldolgozás stb.) kibocsátásai rontották elsősorban, míg *ma a közúti közlekedés, illetve a háztartásokban történő égetés (fűtés, hulladékégetés) a meghatározó forrás*. A szálló por (illetve korábban a nitrogén-oxidok) tekintetében elmondható, hogy *a határérték-túllépéssel érintett napok száma általában meghaladja a megengedett éves mértéket. Ezzel összefüggésben (fűtési időszakban, jellemzően októbertől márciusig) komoly környezeti probléma Miskolcon a szmog*.<sup>15</sup> Itt is javuló a tendencia (hosszú távon csökken a koncentráció és az érintett napok száma is), de (összefüggésben a rendkívüli időjárási helyzetekkel, más nagyvárosainkhoz hasonlóan) előfordulnak kiugró évek is. Kritikusak voltak, pl. 2017 első hónapjai, amikor esetenként a szálló por koncentrációjának 400–500%-os túllépése miatt került sor a szmogriadó elrendelésére az ország számos városában, így Miskolcon is.<sup>16</sup>

A többi légszennyező anyag éves átlagértékei viszonylag alacsony szinten (a határérték alatt) stagnálnak vagy csökkenő tendenciát mutatnak.<sup>17</sup>

Egyes szennyezőanyagok tekintetében *javított a helyzeten az elkerülő út (2015) és a távhőszolgáltatás fejlesztése* (a hálózat folyamatosan bővül, s egyre inkább megújuló energiát hasznosítanak; itt találjuk Közép-Európa legnagyobb geotermikus erőművét). A városi közlekedési vállalat fejlesztései (pl. a járműpark megújítása) is ebbe az irányba mutatnak. Ugyanakkor a település központi szerepe miatt *növekszik a célforgalom*.

Néhány éve felmerült, hogy a Hejőcsabán, családi házas övezetben (védőövezet nélkül) álló, egykor ugyancsak komoly terhelést okozó cementgyárat újraindítják,

<sup>14</sup> Az önkormányzat véleménye szerint ezeken a helyeken megszűnt vagy elhanyagolható a kockázat, illetve a legtöbb üzem újraindítása műszakilag nem lehetséges, ahol pedig mégis, ott már a mai előírások irányadók.

<sup>15</sup> A jellemző szmoghelyzetek elemzésére ld. URAMNÉ LANTAI Katalin: Levegőminőség vizsgálata, szmoghelyzetek elemzése az Észak-Magyarország régióban. *Anyagmérnöki Tanulmányok*, 2013/1., 309–318.

<sup>16</sup> A városban az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat három mérőállomása működik, a forgalmas Búza téren, az Alföldi úton és a Lavotta úton.

<sup>17</sup> Ld. Miskolc légszennyezettségi indexét (1999–2016), amit az önkormányzat bocsátott rendelkezésemre.

amihez (kiemelt beruházásként, egyszerűsített eljárásban) 2015-ben meg is adták az egységes környezethasználati engedélyt. A cementgyárban hulladékot is égetnének, újabb levegőterhelés jelentkezne, ezért a projekt ellen civil kezdeményezés szerveződött (hat – országos és helyi – civil szervezet részvételével, több ezer lakos aláírásával). Az engedély sikeres megtámadása nyomán új eljárás van folyamatban; a civilek bíznak abban is, hogy ügyüket (a beruházás munkahelyteremtő hatása ellenére) az önkormányzat felkarolja.<sup>18</sup> Érdekes összefüggés, hogy a város tagja a Green City mozgalomnak, s ezért a gyár tulajdonosa többek közt azzal érvel, hogy betartja majd az összes környezetvédelmi előírást, s ráadásul csatlakozik a Green City mozgalomhoz, ami még szigorúbb akkreditációt jelent. A civilek (interjúalanyaim) szerint ez azt jelenti, hogy a Green City tanúsítás még nem a környezeti fenntarthatóság bizonyítéka, hanem inkább csak a „zöldre festés” (green washing) eszköze.

Mint említettem, a gépjárműforgalom csökkentésére 2015-ben elkészült az északi elkerülő út, aminek révén (2016-ban becsült adat szerint) napi 5000 járművel csökkent az átmenő forgalom,<sup>19</sup> de további beruházásokra is szükség van. A Sajó völgye nemcsak a már említett tranzitforgalom miatt, hanem a zóna többi településének légszennyezőanyag-kibocsátása, bűzterhelése miatt is közös problémákat hordoz. Korábban, pl. bűzkibocsátása miatt volt zavaró Miskolc egy részén (és más településeken is) a technológiája során 2010-ig gázgyári hulladékokat is hasznosító BÉM (Borsodi Érc, Ásvány- és Hulladékhasznosító Mű Zrt.) sajókeresztúri üzeme. Több település lakossága is fellépett ellene, de végül egy civil szervezet indított polgári pert a szennyezés megtiltására, ami eredményre vezetett (a perbe az ombudsman is belépett). 2017-ben a volt sajóbabonyi vegyi üzem telephelyéről terjengett zavaró hatású bűz.<sup>20</sup>

## 2.2. Stratégiai megközelítések (a helyi tervekben előirányzott intézkedések)

A helyi stratégiák közt gyakori az átfedés, illetve egymásra épülés, így azok gyakran említenek azonos problémákat, illetve megoldási lehetőségeket. Ebből adódóan célszerűnek tűnne problémakörök szerint összegezni azokat. Mivel e tanulmány célja az intézkedési területek és az eszközök feltárása is, amiben a sokféle megközelítésnek is szerepe van, a bemutatást a stratégiák külön-külön való számbavételére alapozom, az ismételések lehetőség szerinti elkerülése, minimalizálása mellett.

- 1) Első helyen a területi környezetvédelmi hatóság által 2016-ban a miskolci önkormányzat kezdeményezésére felülvizsgált *levegőminőségi tervet* említem, amelyik a zónában előirányzott korábbi intézkedések értékelésére is kiterjed.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> <http://www.boon.hu/uj-eljaras-elott-a-hejocsabai-cementgyar-kornyezeti-engedelye/3673087>, 2018. április 11.

<sup>19</sup> Helyi esélyegyenlőségi program, 2016, 4. [http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/hep\\_2016\\_04\\_20-2.pdf](http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/hep_2016_04_20-2.pdf), 2017. július 21.

<sup>20</sup> <http://www.boon.hu/miskolc/a-brsg-tett-pontot-a-vita-vgre/news-20100811-04002156>; [http://beszamolo2010.jno.hu/JNO\\_beszamolo\\_2010.pdf](http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf), 2017. július 21.

<sup>21</sup> [http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Intezkedesi\\_prg\\_Miskolc\\_felulvizsgalat2016.pdf](http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Intezkedesi_prg_Miskolc_felulvizsgalat2016.pdf), 2018. április 12.

Az eredmények közt említi, hogy az ipari kibocsátások jelentős része megszűnt a térségben, illetve 2007-től megfelel az előírt határértékeknek. Rámutat, hogy csaknem minden település szabályozza (korlátozza) az avar és a kerti hulladék égetését, ugyanakkor a 2013-ig hatáskörrel bíró jegyzők alig érvényesítették a követelményeket (jelenleg a szankcionálás a járási kormányhivatalok hatásköre). Eredmény, hogy Miskolc az esti és éjszakai órákra kitiltotta területéről a nagytömegű tehergépjárműveket, ugyanakkor pl. a lakossági fűtéssel (annak részben szociális természetével) kapcsolatban elmaradtak a megfelelő (részben központi) intézkedések, holott a PM-kibocsátásért mára elsősorban ez az ágazat vált felelőssé. A központi intézkedések elmaradása persze az önkormányzattól nem kérhető számon, ahogyan a helyi rendelettel való szabályozás sem, mert (mint arra a 3. pontban részletesen kitérek) e kérdés-körben a települési önkormányzatok kezét a központi előírások megkötik, és e korlátokat Miskolc már jelenleg is feszegeti.

Ugyancsak további eredmények lennének elérhetők a 2005-ben készült, de sajnos el nem fogadott<sup>22</sup> városi klímavédelmi és levegőtisztaság-védelmi akciótervben megnevezett intézkedésekkel (benzinkutak kitelepítése a városközpontból, zöldsávok telepítése, a beépítés korlátozása, a kémiai szúnyogirtás megtiltása, stb. – amelyekre közvetve a levegőminőségi terv utal is).<sup>23</sup> A Sajó-völgye légszennyezettségi zóna levegőminőségi terve is felmutat további lehetőségeket: előíranyozza, mégpedig jelentős (egy-két éven belül érzékelhető) eredményt várva, hogy az önkormányzatok megtiltsák az avar és a kerti hulladékok égetését, de emellett olyan intézkedéseket is szorgalmaz, mint pl. az autóbusz-pályaudvarok kitelepítése (nemcsak a miskolci Búza tér, hanem a zóna valamennyi városa esetében).

- 2) Természetesen a *megyei önkormányzati stratégiák* (különösen a környezetvédelmi program) is kitérnek a levegőminőségi helyzet értékelésére, Miskolcon a közlekedést, míg a zóna teljes területére vonatkozóan a háztartások fűtését (szilárd tüzelés, hulladékégetés) téve első számú felelőssé.<sup>24</sup> A megye elsősorban a települések közti koordinációval, a környezeti szempontoknak a megyei fejlesztési tervekbe történő integrálásával, az uniós pénzek felhasználásával megvalósuló fejlesztéseknél pedig fenntarthatósági szempontok ajánlásával tud a problémák kezeléséhez hozzájárulni.
- 3) 2014 februárjában fogadta el a települési önkormányzat a 2030-ig szóló *településfejlesztési koncepcióját*, amely meghatározza a város gazdasági, társadalmi,

<sup>22</sup> Az önkormányzat észrevétele: az akcióterv az ország egyik legelső, előremutató szemléletű programja volt ezen a területen.

<sup>23</sup> <http://miskolc.hu/dokumentum/miskolc-varosi-klimavedelmi-es-levegotisztasag-vedelmi-akcioterv>, 2018. április 12.

<sup>24</sup> A megyei önkormányzat honlapján még az 1999-ben elfogadott program érhető el, valamint az elfogadás előtt álló, 2017-ben készült, új program: [http://www.baz.hu/content/cont\\_4abb38f5522754.51190628/kvp.pdf](http://www.baz.hu/content/cont_4abb38f5522754.51190628/kvp.pdf); [http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708\\_07\\_kvp.pdf](http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708_07_kvp.pdf), 2018. április 12.



táji, természeti, épített környezetére, térségi szerepére vonatkozó jövőképet.<sup>25</sup> Az időpontnak jelentősége van: jelentős beruházások, kormánydöntések, önkormányzati intézményi átszervezések (integráció), és még az uniós költségvetési időszak kezdete is mind-mind elősegítették, hogy trendváltásként élje meg az önkormányzat a jövőkép megfogalmazását. A koncepció legfontosabb üzenete, hogy „Miskolc 2030-ra az új gazdaság regionális központja, élhető és vonzó, egészséges, emberközpontú, inspiráló és integráló város kíván lenni...” A jövőkép persze még messze van a mától, s eléréséhez szükséges többek között a hatékonyabb városüzemeltetés, a közlekedés fejlesztése (pl. Y-híd),<sup>26</sup> a városszerkezet tudatos formálása, a környezetminőségi mutatók határérték alatt tartása, a zöldterületek arányának növelése (pl. a közlekedés por- és zajterhelésének csökkentésére), a megújuló energiahálózat fejlesztése.

- 4) A településfejlesztési koncepció alapján annak megvalósítására készült az *Integrált Településfejlesztési Stratégia* ugyancsak 2014-ben.<sup>27</sup> A stratégiai célok közül több is van, amelyik számunkra érdekes: a természeti környezet megóvása, az épített és a természeti környezet harmóniájának kialakítása, a környezetbiztonság. A stratégia elismeri, hogy ma is kedvezőtlen környezeti folyamatok zajlanak a városban, amelyek megállításához szemléletváltásra, környezettudatosságra van szükség. Az operatív célok és a megvalósításukat célzó feladatok közül több is említésre méltó annak megjegyzésével, hogy a feladatok teljesítése számos területen meg is kezdődött. Ki lehet emelni a megújuló arányának növelését, a közlekedés csillapítását, a kerékpáros közlekedés feltételeinek javítását, a barnamezős területeken zöldterületek kialakítását, a Belváros zöld területeinek (terek, parkok) összehangolt bővítését és a meglévők rehabilitációját, zöld tetők és zöld falak kialakítását, a közszolgáltatási infrastruktúra fejlesztését (a közlekedésben, pl. körvillamos, új csomópontok, rendszer-összehangolás, P+R, kerékpárpontok), a szélcsatornák működését akadályozó tényezők felszámolását.
- 5) 2013-ban fogadták el a város *fenntartható fejlődési stratégiáját*. A dokumentum megalapozását a városban működő Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány (mint civil szervezet) végezte el.<sup>28</sup> Az 1992-es Riói Konferencián elfogadott *Agenda 21* című dokumentum jegyében készült stratégia megvalósulása csak távlatosan, a jelenleginél komolyabb elkötelezettséggel a többi terven és intézkedésen keresztül lehetséges, hiszen nem csak környezeti, hanem társadalmi és gazdasági tényezők is befolyásolják azt. A stratégia helyzetfelmérést, nagy ívű koncepciót s konkrét javaslatokat egyaránt tartalmaz.

<sup>25</sup> [http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc\\_mjv\\_telepulesfejlesztési\\_koncepcioja.pdf](http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc_mjv_telepulesfejlesztési_koncepcioja.pdf), 2017. augusztus 15.

<sup>26</sup> A 1140/2018. (III. 26.) Korm. határozat döntött az „Y híd” megvalósításáról 2020-ig.

<sup>27</sup> [http://www.miskolcvaros2020.hu/sites/default/files/dokumentumok/miskolc\\_its\\_2014.pdf](http://www.miskolcvaros2020.hu/sites/default/files/dokumentumok/miskolc_its_2014.pdf), 2017. augusztus 15.

<sup>28</sup> [http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc\\_ff\\_strategia.pdf](http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc_ff_strategia.pdf), 2017. augusztus 15.

Az összefüggések okán ezek többsége érinti a levegőminőséget is, de itt helyszűke okán csupán néhány elem kiemelésére van mód.

A stratégia helyzetértékelése (nem csak Miskolcra, és nem csak a környezetügyre vonatkozóan) a múlt hibái közt rója fel a hatásvizsgálatok elmaradását, a szektorális szemléletet (a stratégiák integrálásának a hiányát), a nyilvánosság bevonásának a formális voltát, a visszacsatolás elmaradását (hatékony-e egy stratégia?), s megállapítja, hogy rendszerszemléletű várospolitikára van szükség, s hogy az önkormányzati mozgástér tágítása kívánatos, amivel magam is csak egyetérteni tudok.

A közlekedésfejlesztés jelenlegi irányait – kimondatlanul is – fenntarthatatlannak ítéli a stratégia: ha ugyanis az infrastruktúrafejlesztést a gazdasági növekedés feltételeként kezelik, a közlekedési igények is növekednek, s a közúti közlekedés alternatíváinak a háttérbe szorulása miatt nő az egyéni közlekedés, s annak környezeti terhelése. Elkerülő utak váltak szükségessé, de ez nem a probléma gyökerére ható megoldás (a városba irányuló célforgalom nőtt, a város forgalmas csomópontjaira továbbra is torlódás, rossz levegőminőség jellemző, a fejlesztések zöldterületek rovására történtek). A kerékpáros közlekedés feltételei javultak (pl. 2012-ben 12 km utat adtak át), de az igényeket ez nem követi megfelelő ütemben. A stratégia utal arra, hogy készülöben van a város közlekedési stratégiája. A fenntarthatóság érdekében olyan prioritásokat jelöl meg ahhoz, mint a tömegközlekedés fejlesztése, P+R rendszer, kerékpáros infrastruktúra (az utak mellett kiszolgáló létesítmények is), és az autóforgalom csillapítása – pl. „...a városi funkciók átalakításával, a közlekedési csúcsidők elsimításával, a közlekedési szokások átalakításával, a szállítási feladatok racionalizálásával, a város és térsége kapcsolatának megváltoztatásával...” A közlekedési igények csökkentése érdekében több-központú városszerkezet kialakítását, a településrendezési eszközök felülvizsgálatát, a zöldterületek felhasználásának tilalmát, a zöld infrastruktúra rendszerszemléletű kezelését javasolja.

- 6) A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)<sup>29</sup> végrehajtásának fontos lépéseként 2015-ben Miskolc is elkészítette Integrált Területi Programját (ilyenje csak a megyéknek, megyei jogú városoknak van). A program<sup>30</sup> alapelvei, kiválasztási kritériumai közé tartozik a fenntarthatóság is, persze korántsem csak a környezeti fenntarthatóság. Egyik, ökoprogramnak nevezett célterülete az alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedést (kerékpárutak, a

<sup>29</sup> A TOP céljai közt több környezeti színezetű is van: a zöldfelületek és a kisléptékű környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztése a települési környezeti minőség javítására, fenntartható városi közlekedésfejlesztés a települési környezet minőségének javítására és a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése érdekében, az önkormányzati épületek energiatárhékonyságának javítása a hatékony településüzemeltetés és a széndioxid kibocsátás csökkentése érdekében, leromlott városrészek fejlesztése az alacsony státuszú lakosság életkörülményeinek javítására.

<sup>30</sup> <http://todo.miskolc.hu/hcr/6phdoc/4259.pdf>, 2017. június 11.

várakozási időt csökkentő, intelligens közlekedés-irányítási rendszer bevezetése) és az önkormányzati épületek energiahatékonyságát, a megújulók terjedését (korszerűsítés az ellátásban és a szabályozásban) célozza, mindegyik területen a szemléletformálással összekötve. Konkrét tevékenységeket is megnevez: a Kassa–Miskolc gyorsforgalmi út kiépítése, az Okos Város – Okos Miskolc program megvalósítása (pl. okos közlekedés), új ipari park, illetve fejlesztés, turisztikai vonzerőt növelő fejlesztések (pl. kerékpárutak építése, városrehabilitáció, forgalomcsillapítás). A program indikátorai közt olyanok szerepelnek, mint 2023-ra mintegy 30 km kerékpárút-hálózat, 16,7 ezer kg CO<sub>2</sub> kibocsátás-csökkentés.

- 7) A város tagja a Polgármesterek Szövetségének (Covenant of Mayors),<sup>31</sup> amely meghatározó szereplő kíván lenni az uniós klímavédelmi célkitűzések teljesítésében. Ennek megfelelően rendelkezik (a kibocsátások csökkentését, az energiahatékonyság javítását) célzó *Fenntartható Energia Akciótervvel* (SE-AP).<sup>32</sup> A település – alapvetően a Zöld Város programhoz tartozó és egyéb fenntarthatósági intézkedések révén – kb. 40%-os csökkentést képes elérni<sup>33</sup> (az akcióterv nemcsak a lakóépület-állományt, hanem a közlekedést is érinti).
- 8) 2011-ben csatlakozott a város a *Zöld Város (Green City)* elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez, amelynek alapvető célja a települések integrálása az ökoszisztémába (azaz a zöldfelületek integrált fejlesztése). Ennek keretében vállalta a mozgalom alapelveinek, a Milánói Chartában foglalt követelményeknek a szem előtt tartását, illetőleg a Green City Akkreditációs Pontrendszer (a telepített növényekre, anyaghasználatra, talajterhelésre is kiterjedő szempontok) alkalmazását. A TOP-on belül források hívhatók le a Zöld Város program megvalósítására, pl. zöldfelületek kialakításához (hőszigetek elkerülése), közösségi kertek létesítéséhez, közlekedési területek zajvédelmére stb. Jelenleg áll megvalósítás alatt Diósgyőrben a „zöld város” kialakítása (TOP-6.3.2-15-MII-2016-00002), amihez forgalomcsillapított övezet kialakítása, útburkolatok javítása, terek és parkok rehabilitációja, középületek energetikai korszerűsítése is tartozik.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Miskolc MJV Közgyűlése 2015. március 12-én II-42/271.225/2015 sz. határozatával döntött az európai Polgármesterek Szövetségéhez való csatlakozásról.

<sup>32</sup> <http://miskolc.hu/varosfejlesztes/fenntarthato-energia-akcioterv-seap> (2017. június 11.).

<sup>33</sup> Megjegyzés: a bázisév 2008. Az azóta eltelt időszakban (2014-ig, a köztes évig) a város lakossága mintegy 8 ezer fővel csökkent – az (energiafelhasználás csökkenésére vonatkozó, kedvező) adatok alakulását, nyilvánvalóan ez is befolyásolja. Természetesen történtek fejlesztések is, pl. egyes közintézmények épületének energetikai korszerűsítése, a közvilágítás korszerűsítése (LED-technológia) és a villamos, illetve autóbuszflotta fejlesztése is kedvező hatással bírt. A kutatás idején volt folyamatban a SEAP-ot felváltó fenntartható klíma és energia-akcióterv elfogadása, amely az eredeti 20% helyett már 40%-os célkitűzést tartalmaz.

<sup>34</sup> <http://varosfejlesztes.miskolc.hu/index.php/2-uncategorised/266-zold-varos-kialakitasa-2>, 2017. június 8.

- 9) Miskolc Város Fenntartható Közlekedési Terve 2016-ban esett át felülvizsgálaton.<sup>35</sup> Most hatályos változata szintén súlyt helyez a közlekedési eredetű levegőterhelés csökkentésére, ami többek közt a belvárosi forgalom csillapítását célzó úthálózati fejlesztésekben (új nyomvonalak, Y-híd, a Búza tér új kialakítása), a kerékpáros infrastruktúra fejlesztésében, a parkolási rendszer átgondolásában ölt testet.
- 10) Miskolc Megyei Jogú Város Kerékpárforgalmi Hálózati Terve (2016)<sup>36</sup> Miskolc kerékpárosbarát fejlesztésének átfogó céljai közt ugyancsak megemlíti a levegőminőségi problémákat. Mint a tervből kiderül, jelenleg alig támogatott közlekedési módról van szó, azaz (új, biztonságos nyomvonalak, B+R parkolók, közbringa rendszer stb.) fejlesztése szükséges, ami számos kedvező hatást gyakorol majd az itt élők életminőségére.
- 11) Az *okos város* mozgalom alapvető célkitűzése az „élhetőbb város”, – a fenntarthatóság, a hatékonyság és a széles körű részvétel fejlesztési prioritásaival. Programja beépül az Integrált Településfejlesztési Stratégiába és az Integrált Területi Programba. Az önkormányzat – ahogy dokumentumai rögzítik, nem csak divatból – elkötelezett az intelligens, fenntartható városfejlesztés mellett, s e téren mintaadó is kíván lenni. Az elmúlt időszakban számos beruházás szolgálta ezt, de a jövőre nézve is vannak terveik (pl. a forgalomirányításban torlódásdetektorok). Az okos városok program megvalósításához különböző (TOP, KÖFOP, KEHOP, EFOP és GINOP) uniós források hívhatók le (pl. a kerékpár-közlekedés fejlesztésére, önkormányzati épületek energetikai hatékonyságának fejlesztésére).

### 3. A LEVEGŐVÉDELMEET ÉRINTŐ FŐBB SZABÁLYOZÓELEMELK MISKOLC HELYI RENDELETEIBEN

A város saját rendelettárában<sup>37</sup> mintegy félszáz olyan rendelet található, amelyiknek van valamilyen környezetvédelmi vonatkozása. Ha csak a címüket tekintjük át, akkor is látható, hogy meglehetősen változatosak az ide kapcsolódó témakörök. Kiemelendők a csaknem minden szakterületet érintő helyi (városi) építési szabályzatok (Miskolcon kettő, mert az Avasra és a városterület nagyobb részére külön szabályzat irányadó), a közösségi együttélés szabályai, illetve az egy-egy ágazatot érintő településképvédelem, a közterületi – köztisztasági előírások, a hulladékkezelési közszolgáltatás és a levegővédelem, a víziközmű-szolgáltatás, a folyékony hulladék kezelése, a füstködriadó-terv, a természeti területek és emlékek helyi oltalmának előírásai. Ezek mellett érintik a környezetvédelmet, pl. az üzletek éjszakai nyitva tartása, a távhőszolgáltatás, a parkolás rendje, a helyi vízkár-elhárítási feladatok, az allergén növények elleni védekezés szabályai is. Az alábbiakban ezek

<sup>35</sup> [http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc\\_fmobilitasi\\_terv\\_0912.pdf](http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc_fmobilitasi_terv_0912.pdf), 2018. április 12.

<sup>36</sup> [http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc\\_kerekparhalozati\\_terv\\_20160919.pdf](http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc_kerekparhalozati_terv_20160919.pdf), 2018. április 12.

<sup>37</sup> <http://miskolc.hu/varoshaza/dokumentumok-rendeletek/helyi-rendelettar>, 2018. április 12.

közül több is szóba kerül annak megfelelően, hogy a levegővédelem helyi szabályozása különböző megközelítésekben többször jut szerephez. A rendeletek levegőre vonatkozó lényeges szakmai tartalmát környezetjogi szempontból vizsgálom, amit néhány esetben kiegészíték törvényességi, minőségi szempontokkal.

### 3.1. Levegővédelmi rendelet

Az 16/2005. (IV. 20.) önkormányzati rendelet állapítja meg a levegő minőségének a védelmével kapcsolatos fontosabb helyi szabályokat (azokat, amelyek nem tartoznak másik tárgykörhöz, mint amilyen pl. a szmoghelyzet kezelése). A széles látókörű rendelet bizonyos általános szabályokon túl külön rendelkezik a háztartási eredetű levegőterhelésről, az energiatermelésről, az avar és a kerti hulladék égetéséről, valamint a porképző és bűzös anyagok kezeléséről. Komoly hibája, hogy még a 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet megszületése előtti időből való, ami (az időközben, legutóbb 2012-ben bekövetkezett módosításai ellenére is) jól nyomon követhető már a *ma hatályos központi szabályozástól eltérő fogalomhasználatán* is. Így hibás – mivel a már nem hatályos központi előírást követi – a helyi rendeletben az elérhető legjobb technika, a (környezeti) levegő, a levegőterhelés, a légszennyezettség, a levegővédelmi követelmény definíciója, ami önmagában is sérti a jogbiztonság követelményét.<sup>38</sup> A helyi rendelet merev hivatkozással él, – többször hivatkozik a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletre – ami amellet, hogy ellentétes a jogszabályszerkesztés követelményeivel,<sup>39</sup> a központi előírások követésének az elmulasztásáról is árulkodik (a Kúria gyakorlata szerint egyébként hatálytalan központi előírásra hivatkozni önmagában – az attól való tartalmi eltéréstől függetlenül – is törvénysértő). Számos olyan előírása is van emellett a helyi rendeletnek, amely *megismétli, átírja vagy kivonatolja a központi előírásokat* [pl. az 5. §. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, azaz a Kvt. 22. § (3) bekezdését] – ez is vitatható, amennyiben sérti a jogállamiság követelményét.

Ezek mellett figyelemre méltó, hogy néhány olyan meghatározás is szerepel itt, amely számos más önkormányzat gyakorlatából (pl. Balassagyarmat, Szikszó)

<sup>38</sup> Csak három példát kiemelve: „Levegőterhelés (emisszió): valamely anyag vagy energia levegőbe juttatása” – a kormányrendelet csak az anyagot említi. „Légszennyezettség (immisszió): a levegőben a levegőterhelés hatására kialakult légszennyező anyag koncentrációja, beleértve a légszennyező anyag adott időtartam alatt felületekre történt kiülepedését is” – ehhez képest a kormányrendelet így szól: „légszennyezettség: a levegő légszennyezettségi határértéket meghaladó levegőterheltségi szintje”; ami érdemi, koncepcionális eltérést hordoz. „Levegővédelmi követelmény: minden olyan, a levegő terhelését, az azt okozó tevékenységet és létesítményt, valamint a légszennyezést, továbbá a légszennyezettséget érintő intézkedés, előírás, tilalom, amely hatósági határozaton alapul, vagy amelyet jogszabály ír elő” – a központi előírás ennél egyszerűbb: levegővédelmi követelmény: jogszabály vagy hatósági határozat által megállapított előírás, tilalom – beleértve a határértékeket is –, amelynek célja a levegőterhelés megelőzése vagy csökkentése.

<sup>39</sup> 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 18. § (2) bek.

ismert (ilyen az avar és kerti hulladék fogalmának meghatározása).<sup>40</sup> Az, hogy más településeken is (esetenként a hulladékégetésről, illetve a környezetvédelemről szóló rendeletekben) szerepel ugyanaz a meghatározás, azt jelzi, hogy a települések átvesznek egymástól szabályozási megoldásokat.

Furcsa véletlen (?), hogy a helyi rendelet megfogalmazása több helyen is szövegszerű azonosságot mutat a megfelelő pécsi jogszabállyal, a 22/2003. (IV. 23.) önkormányzati rendelettel (erre úgy jöttem rá, hogy taláломra kiválasztott szövegrészeknek a Google segítségével kerestem az internetes előfordulását). Mindkét város elmulasztotta feltölteni rendeletét a Nemzeti Jogszabálytárba, miközben saját rendelettárában szerepelteti azt. Ennek okára (bár rákérdeztem a miskolci önkormányzat illetékeseinél) sajnos nem sikerült fényt deríteni.

A pécsi rendeletet azért is érdemes megemlíteni, mert 2011-ben több előírását megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Ehhez képest a miskolci jogszabály ma is számos olyan követelményt tartalmaz, amelyik ellentétes a központi előírásokkal, pl. amennyiben a jegyzőtől már elvett és 2013-tól a járási kormányhivatalokra telepített levegővédelmi hatáskörökről rendelkezik (ezek az előírások a gyakorlatban nem érvényesülnek már). Bár maga ez a rendelet nem köti ki kifejezetten az építési engedély feltételeként valamilyen energiatípus használatát (amit az Alkotmánybíróság korábban több település esetében is elbírált), erősen vitatható törvényességi szempontból a *fűtési módok kiválasztását korlátozó előírás* is, amelyik a távhőszolgáltatás, illetve a geotermikus energiát, napenergiát használó berendezések (vagy – ennek hiányában – a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaellátó rendszerek) igénybevitelére irányul [7. § (3) bekezdés; e problémára még visszatérek alább]. A fűtés és a levegőminőség kérdéséhez kapcsolódóan a rendelet mellékletei egyébként bemutatják a távhővel ellátott területeit a városnak.

*Az avar és a kerti hulladék égetése környezetvédelmi szabályainak* a megállapítása önkormányzati hatáskör (illetve az önkormányzatok jogosultak eltérni a központi előírásoktól). A helyi előírások szerint *közterületen egyáltalán nem lehet* a zöldhulladékot égetni, itt (parkokban, lakótelepeken, utakon, tereken), illetve *ahol nem oldható meg a komposztálás, a kommunális hulladékgyűjtő edényekben kell az ilyen hulladékot is elhelyezni* a rendelet szerint. Évek óta biztosított egyébként (a közszolgáltatás keretében) a zöldhulladék ingyenes elszállítása április és november között külön zsákokban vagy kötegelve (ennek megfelelően a szelektív gyűjtés kötelezettségét a helyi hulladékgazdálkodási rendelet már ki is mondja). A helyi civil szervezetek szerint persze helyett inkább a (helyben) komposztálást kellene erőltetni, már csak azért is, mert a (Hejőpálya történet) elszállítás levegőterhelése hozzáadódik a városi levegőszennyezettségéhez. Az égetés elkerülésének a feltételei mindenesetre adottak *a közszolgáltatásba bevont területeken*, ezért *indokolatlan* (és a gyűjtőedényben való elhelyezés előírásával ütközik is) az az előírás, amelyik kifejezetten *megengedi itt is*

<sup>40</sup> Avar és kerti hulladék: falomb, kaszálék, nyesedék, egyéb növényi maradványok (a továbbiakban: kerti hulladék). Ez a meghatározás önmagában nem törvényellenes, hiszen a központi előírásban nincs definíció.

az égetést (áprilisban és novemberben, a munkaszüneti napok kivételével, 10 és 16 óra között, szélcsendes időben, bizonyos tűzvédelmi előírások betartásával).

*Ahol a közszolgáltatás nem áll rendelkezésre, az ingatlantulajdonos illetve használó köteles gondoskodni a kezelésről.*<sup>41</sup> *Az égetés ugyanazon korlátokkal megengedett, mint a közszolgáltatásba bevont területeken.* Említésre méltó, hogy bár a levegővédelmi hatáskörök a járási hivatalhoz kerültek, a helyi előírás betartásának ellenőrzésében közreműködnek a mintegy 160 fős Miskolci Rendészet közterület-felügyelői és mezőőrei.

A szabályozás egyébként az átlagosnál szigorúbbnak tekinthető, mivel az égetési időszakok relatíve szűk, s a szmoggal érintett időszakokkal nincs átfedésben (számos település 5-6 hónapon át, ezen belül jellemzően épp a szmoggal fenyegetett fűtési időben engedi az avar és a kerti hulladékok égetését).<sup>42</sup> Ezen túl azonban a környezet és a lakosság egészségének védelmében *indokolt lenne, hogy az égetést generálisan megtiltsák* (ahogy ezt, pl. a fővárosban teszik).<sup>43</sup> Úgy vélem egyébként, hogy a központi előírástól való olyan eltérés, amelyik helyi szinten enyhíti a követelményt (kormányrendeleti tiltás – helyi rendeleti úton megengedés, még ha feltételekkel is) a Kvt.-vel ellentétes, hiszen annak 48. § (1) bekezdése csak a szigorítás irányában enged a helyi jogalkotónak eltérést.<sup>44</sup> Az ismert problémákra tekintettel álláspontom szerint (bár a mostaninál szigorúbb követelményt jelentene) az sem lenne elegendő, hogyha legalább a közszolgáltatásba bekapcsolt területeken, és ott, ahol lehetséges a komposztálás, megtiltanák az égetést egész évben.

Az a szabály, mely szerint az égetendő hulladék nem tartalmazhat veszélyes hulladékot, gumit, festéket stb., (a Google internetes kereső segítségével gyorsan megállapíthatóan) szó szerint szerepel az önkormányzatok jelentős részénél. Ez, bár a köz-

<sup>41</sup> Megjegyzés: a rendelet szerint „kezelésről vagy hasznosításról” kell gondoskodnia, ami téves megközelítés, hiszen a hasznosításra irányuló tevékenység párja – a kezelés kategóriáján belül – az ártalmatlanítás, a hulladékról szóló törvény értelmében.

<sup>42</sup> A Levegő Munkacsoport esettanulmánya ennek szakszerűtlen voltát Adony esetén keresztül mutatta ki. [https://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/adony\\_egetes\\_1001.pdf](https://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/adony_egetes_1001.pdf), 2018. április 11. Egy általam végzett másik kutatás az idegenforgalmi szezon alakulásával hozta összefüggésbe, hogy az ősztől tavaszig tartó időszakban teszik lehetővé az égetést, nem figyelve az állandó lakosok egészségére. FODOR László: A környezetvédelem helyi szintje egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2., 24.

<sup>43</sup> Egy civil szervezetek által 2017-ben végzett felmérés egyébként Pest megyében 16 települést talált, ahol egész évben tilos az égetés. <http://www.eumet.hu/erdekessegek/avaregetes/>, 2018. április 11.

<sup>44</sup> Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese egyébként 2016-ban a központi előírások megváltoztatását kezdeményezte annak érdekében, hogy az önkormányzatok (a központi előírást enyhítve) ne térhessenek el az általános tilalomtól, azaz ne tehessék jogszerűvé az avar és a kerti hulladékok égetését. Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-695/2016. számú ügyben; 2016 február. A Kvt.-vel való viszony értelmezésére ld. FODOR László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közöny*, 2016/7–8., 360.

ponti jogszabályok tartalmára tekintettel (miszerint a hulladékégetés generálisan tilos, a papír és a nem veszélyes fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével; s az önkormányzat felhatalmazása az avar és a kerti hulladék égetésének szabályozására szól) feleslegesnek mondható, úgy tűnik, hogy az önkormányzat mégis fontosnak tartja, legalább a nyomatékositás, tájékoztatás érdekében. Ami miatt még vitatható, az az, hogy a felsorolás példálózó, és ezért nem érvényesülhet megfelelően (teljeskörűen) a tájékoztató szerepe, hiszen van olyan hulladéktípus, amelyik nem szerepel benne, miközben a központi jogszabály szerint mégis tilos égetni. Fontos és helyes előírás, hogy a tűz élesztésére, szítására kőolajszármazékot (benzin, gázolaj, petróleum stb.), vagy egyéb vegyszert használni tilos.

A rendelet a *porképződésre és a bűzterhelésre* is ad néhány előírást (pl. nedvesítési kötelezettség szállításnál, bontási tevékenységeknél; a növényzettel való talajfedés érdekében kertészeti munkák előírása a jegyző hatáskörében; légmentesen záródó eszközök használatára vonatkozó elvárás a bűzös anyagok tárolása, szállítása során).

### 3.2. Füstködriadó-terv

A város első szmogriadóról szóló rendelete 1993-ban született, amit később a központi előírások 2008-as változása miatt felül kellett vizsgálni. Az akkori rendelet-tervezetet a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kifogásolta JNO-1975/2009. számú jelentésében, kérve az önkormányzatot, hogy azt az adott formában (az országosnál enyhébb szabályokkal, eltérő hatásköri normákkal stb.) ne fogadja el. Ezt követően mégis elfogadták a 23/2009. (VI. 30.) önkormányzati rendeletet, amelynek aztán az ombudsman a Kúria előtt indítványozta a megsemmisítését. Ezt – az indítványban körülírt jogsértésekre, illetve a 2010-ben ismét megváltozott központi szabályozásra tekintettel – a legfőbb bírói fórum meg is tette.<sup>45</sup> Ilyen háttérrel került sor a jelenleg hatályos, 30/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelet elfogadására.

A terv első része a szmoghelyzetek megelőzésére irányuló előírásokat tartalmazza, kitérve nemcsak a közvetlen megelőzésre (pl. az utak pormentesítésének előírására), hanem a településszerkezetet befolyásoló önkormányzati stratégiák szerepére, illetve a közlekedést, távfűtést érintő beruházásokra és a lakosság ismereteinek a bővítésére is. Minden évben értékelni kell az előző évi szmoghelyzetet a megelőzésre, csökkentésre irányuló javaslatok kialakítása érdekében.

A füstködriadó elrendelésének feltételeit a központi levegővédelmi jogszabály – a 306/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet – előírásait megismételve rögzítik, ami nem indokolt, illetve vitatható megoldás. *Meghatározzák az információáramlás helyi sajátosságait*; e körben az kifogásolható, hogy merev hivatkozásokat és a

<sup>45</sup> Ld. a Kúria Köf. 5018/2013/6. sz. határozatát, illetve a szakirodalomból FODOR: A helyi szabályok eltérése... i. m. 359; BALOGH Zsolt: A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2., 86. Utóbbi, akárcsak az ombudsmani jelentés és kezdeményezés kiemeli azt is, hogy a miskolci szabályozás enyhébb volt az országosnál, ami sértette az egészséges környezethez való jogot.



hatóságok konkrét elnevezését tartalmazza a rendelet. Utóbbi ugyan jól szolgálhatná az egyes feladatok felelőseinek a megállapítását, a gyors és hatékony együttműködést, de 2015-ben, 2016-ban majd 2017-ben is megváltozott a környezetvédelmi hatósági hatáskörök és illetékességi területek szabályozása, illetve a hatóságok elnevezése, amit a helyi rendelet nem követ, és így már nem létező szervet (felügyelőség) is megnevez.

A rendelet alapján *nemcsak az avar és kerti hulladék égetése tilos szmogriadó esetén, hanem minden egyéb nyílt téri égetés* is. Ez (noha jogszabály-szerkesztési szempontból kifogásolható, mivel nem az intézkedéseket rögzítő mellékletben, hanem az eljárási szabályok közt szerepel) tartalmilag jogszerű megoldás, hiszen a kormányrendeletben ugyan nem említett lehetőség, de a központi jogszabály kifejezetten feljogosítja az önkormányzatokat, hogy a mellékletében foglaltakon túli korlátozásokat alkalmazzanak. Az elrendelhető korlátozásokat egyebekben a helyi rendelet melléklete (a kormányrendelet mellékletével teljesen megegyező szövegében) tartalmazza. Riasztás esetén a polgármester intézkedéséről közlemény jelenik meg, amelyben felhívják a lakosságot a szmoghelyzet mérséklésében való közreműködésre (a fűtés, közlekedés terén), illetve tájékoztatják valamennyi nyílt téri égetéssel járó tevékenység tilalmáról és a szennyezőanyag koncentrációjáról, valamint az egészségügyi kockázatokról is. Az intézkedések betartásának az ellenőrzése (a közlekedés tekintetében) a rendőrség, (a helyhez kötött pontforrásoknál) a polgármesteri hivatal és a környezetvédelmi hatóság, illetve (a nyílt téri égetéssel összefüggésben) az önkormányzati rendészet feladata.

Összességében a rendeletről elmondható, hogy tartalmilag megfelel a központi előírásoknak, csak jogszabály-szerkesztési szempontból vannak benne kifogásolható megoldások. Az önkormányzat ugyanakkor kifejezetten úgy érzi, hogy e kérdéskörben a mozgástere egészen minimális, ami már megkérdőjelezi a helyi rendeletalkotási kötelezettség értelmét. Mint véleményükben leírták, szakmailag (környezetvédelmi szempontból) is vitatják a füstködriadó szabályozásának jelenlegi formáját, mivel a kialakult szmog intenzitását intézkedésekkel csökkenteni nem lehet, és a központi szabályozás alapvető átdolgozását látják szükségesnek.<sup>46</sup>

Megjegyzem, hogy a helyi szabályozás érvényesülését és a szmoghelyzet kezelésében játszott szerepét illetően a 2017-ig készült PM-jelentések – „Miskolc esetre” hivatkozva – országosan jelentkező, visszatérő problémaként jelezték, hogy az ellenőrzés nehézségeire (rendőri jelenlét) és az autósok szemléletbeli hiányosságai-

<sup>46</sup> A szmog kialakulását a kibocsátott légszennyező anyagok mellett meteorológiai jelenség – az inverzió – teszi lehetővé, és a beállt szmog intenzitását intézkedésekkel – még a kibocsátások teljes felfüggesztésével sem – lehet érdemben csökkenteni. Ez azonban álláspontom szerint még nem kérdőjelezi meg a szmogriadó elrendelése esetén alkalmazandó valamennyi intézkedés értelmét, amelyek pl. a koncentráció további növekedésének ütemét, a lakosság tájékoztatását, az egészségügyi és más szolgálatok rendelkezésre állását illetik.

ra visszavezethetően az elrendelt közlekedési korlátozások hatástalanok.<sup>47</sup> A probléma Budapest kapcsán néhány éve, még a korábban hatályos szabályozással összefüggésben országos nyilvánosságot kapott, az ombudsman is foglalkozott vele,<sup>48</sup> ugyanakkor a miskolci előfordulást az önkormányzat szakemberei nem igazolták.

Figyelemre méltó még, hogy a rendelet számos tekintetben megfelel a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI) által 2014-ban kidolgozott mintának.<sup>49</sup> Mint az önkormányzat szakemberei kifejtették, a miskolci jogszabály kidolgozására 2013 júliusában került sor, azaz nem is használhatták fel a NeKI anyagát. Ebben az esetben valószínűsíthető, hogy a NeKI átvette a miskolci jogszabály struktúráját, szövegét, s azt tette országos mintává.

### 3.3. Távhőszolgáltatás

A szabályozás jelentőségét adja, hogy a város mintegy 76,8 ezer lakásából kb. 31,3 ezer a távfűtésbe kapcsolt lakások száma (ez kb. 42% a fűtés, és 40% a melegvízellátás tekintetében). A város első környezetpolitikai dokumentumai is kiemelt szerepet szántak már a távhőnek, mint korszerű, a környezetre legkevesebb terheléssel járó fűtési módnak, illetőleg az arra szervezett közszolgáltatásnak.

A távhő valamilyen módon több helyi rendelet előírásai közt is szerephez jut, de a legfontosabb előírásokat a 39/2017. (XII. 5.) önkormányzati rendelet adja, amely preambuluma szerint a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (Tsz.) felhatalmazása alapján született. Ez amellett, hogy a közszolgáltatással kapcsolatos viszonyokat rendezi,<sup>50</sup> a környezet, illetve a levegő védelmét is szem előtt tartja.

A rendelet elődje 2018-ig – nyilván ugyanabból a helyi érdeket szem előtt tartó megfontolásból, mint az alább említendő, Miskolci Építési Szabályzat – egy sajátos jogtechnikai megoldással a leválást korlátozó rendelkezést alkalmazott, amennyiben a leválás feltételeként a távhőszolgáltatással azonos komfortértékű hőellátást írt elő [2. § q) pont, 37. § (1) bekezdés]. Miután (2017. VI. 7-én) az önkormányzat figyel-

<sup>47</sup> Beszámoló jelentés a 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozattal elfogadott kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjának végrehajtásáról, 2016, 24/57 (de a korábbi jelentések is megismétlik a miskolci példát).

<sup>48</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009. Budapest, 2010, 119–121.

<sup>49</sup> [http://pm10.kormany.hu/download/7/74/c0000/NeKI\\_FKRminta.pdf](http://pm10.kormany.hu/download/7/74/c0000/NeKI_FKRminta.pdf); 2018. május 10. [http://pm10.kormany.hu/download/8/74/c0000/NeKI\\_FKRminta\\_Mell%C3%A9klet.pdf](http://pm10.kormany.hu/download/8/74/c0000/NeKI_FKRminta_Mell%C3%A9klet.pdf) (2017. május 15.).

<sup>50</sup> Korábban a szolgáltatással kapcsolatos helyi előírások többségét a 41/2008. (XII. 22.) önkormányzati rendelet tartalmazta, míg a távhőszolgáltatás díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről a 40/2006. (XII. 6.) önkormányzati rendelet szólt. 2012-től a díjak mértékét NFM rendelet állapítja meg, ez a jogkör kikerült az önkormányzatok kezéből. Külön jogszabályban – az 1/2011. (II. 9.) önkormányzati rendeletben – rendelkeztek 2018-ig a leválás esetén alkalmazandó a kibocsátási különbözet alapján fizetendő díjról is. A 2017-ben elfogadott rendelet tehát három korábbi rendeletet váltott fel, részben a központi előírásokkal összhangban álló pontosítások és kiegészítések érdekében. Ld. a Közgyűlés 2017. XI. 30.-i előterjesztéseit, <http://todo.miskolc.hu/hcr/6phdoc/4568.pdf>, 2018. április 9.

mét felhívtam e megoldás törvényellenes voltára, a korlátozó előírást egy új rendelet elfogadása során kiiktatták. Megmaradt ugyanakkor *a távhőszolgáltatással azonos komfortfokozatú hőellátásnak* a korlátozó előírás alkalmazását segítő fogalom-meghatározása. Ennek lényege, hogy a komfortfokozat fogalmába beleérti az adott környezetben azonos szennyezőanyag-kibocsátási szintet is („adott hely környezetében szennyezőanyag kibocsátása a távhőellátásnál nem okoz nagyobb környezeti terhelést”), nyilvánvalóvá téve az előírás környezetvédelmi jellegét. (A definíció ugyanakkor „levegőben lóg”, más helyi rendeletek értelmezésében nincs szerepe, miközben egyébként több helyi rendelet is védi a távhőszolgáltatás pozícióját.)

Emellett előírja a helyi rendelet a távhőre való csatlakozás lehetőségének a vizsgálatát is (a meglévő és a tervezett nyomvonal 200 méteres körzetében) az új létesítmények, átalakítások esetén (ez önmagában véve nem korlátozó, s a központi előírásokkal összhangban álló szabály). Az önkormányzat a Tszt. felhatalmazása alapján szól *a széndioxidkibocsátás-különbözet után fizetendő díjról* is (49. §–54. §). Ez a díj egyfelől a szolgáltatás további igénybevételére ösztönöz (hiszen leválás esetén kell fizetni, korszerűtlenebb fűtési mód választása esetén), másfelől némileg kompenzálhatja az önkormányzati vállalat bevételkiesését leválás esetén. A díjfizetési kötelezettség mértékét Miskolcon a törvényi felső határnak megfelelően (15 Ft/kg) állapították meg.

### 3.4. Parkolási rend

A parkolási közszolgáltatás infrastruktúrája, illetve azzal összefüggésben a parkolási rend komoly forgalomszabályozó, s ezen keresztül környezetvédelmi jelentőséggel bír, ami Miskolcon – nagyvárosról lévén szó, magától értetődően – felmerül.<sup>51</sup> Egyfelől kedvező, ha nem kell az autósoknak sokáig parkolót keresniük, s a mélygarázsok miatt talán több zöldfelület maradhat meg (az utóbbi években több ilyen beruházásra is sor került a parkolási feszültség kezelése érdekében), másfelől viszont a belvárosi parkolóházak maguk is generálják az odairányuló forgalmat, amire már kevésbé figyelnek.<sup>52</sup>

Bár a szálló por koncentrációjának csökkentése érdekében indokolt lenne, s a már említett éves beszámolójelentések is javasolják, *hiányzik a helyi eszköztárból a szmoghelyzet idején alkalmazható átmeneti parkolási díjemelés, ahogyan alacsony kibocsátási zóna (a település környezeti övezetébe a behajtást korlátozó szabályozás) sincs* (ezek egyébként sajnos a többi hazai településről is hiányoznak).

<sup>51</sup> Pl. az új parkolási rendelet elfogadásakor az egyik fő cél a forgalomszabályozás, a másik a „légszennyezés” csökkentése volt (a parkolási kapacitások jobb eloszlása, kihasználtsága révén). Ld. a közgyűlés 2016. XII. 8-i üléséhez készült előterjesztés szerint az egyik fő cél a forgalomszabályozás, a másik a „légszennyezés” csökkentése (a parkolási kapacitások jobb eloszlása, kihasználtsága révén). <http://todo.miskolc.hu/hcr/6phdoc/4289.pdf>, 2018. április 16.

<sup>52</sup> Közgyűlési jegyzőkönyv, 2016. XII. 8., 19. [http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt\\_jkv-12.081.pdf](http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt_jkv-12.081.pdf), 2018. április 11.

A (fizető) parkolás követelményeinek meghatározása során a településeknek lehetősége van többféle megkülönböztetést (pl. övezetek, várakozási idő, díjtételek) is érvényesíteni, s ebben a környezetvédelmi szempontból kedvező magatartások ösztönzése is megjelenhet. Miskolcon ez az *elektromos gépkocsik és a nulla emissziós gépkocsik* esetén (amelyek rendelkeznek a vonatkozó jogszabályokban meghatározott különleges – zöld alapszínű – környezetkímélést jelző rendszámmal) a legnyilvánvalóbb, hiszen ezek üzemeltetőinek a 37/2016. (XII. 12.) önkormányzati rendelet alapján *nem kell fizetniük egyik parkolási övezetben sem a várakozásért*.

### 3.5. Helyi építési szabályzat

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 21/2004. (VII. 6.) önkormányzati rendelete állapítja meg Miskolc Megyei Jogú Város Építési Szabályzatát (MÉSzt).<sup>53</sup> Áttekintése és értékelése elé kell bocsátani, hogy a helyhatóság talán leggyakrabban (részben a központi építésügyi szabályozás dinamikus változása miatt) módosított rendeletéről van szó, amelynek jelenleg az átfogó felülvizsgálata esedékes (erre az önkormányzat tájékoztatása szerint vélhetően még 2018 végén sor fog kerülni). Legutóbb 2016-ban vizsgálta törvényességét a kormányhivatal, és az észrevételeket az önkormányzat be is dolgozta. A MÉSzt környezetvédelmi szempontból kiemelkedően fontos jogszabály, amely a területhasználatok (lakás, üdülés, mezőgazdaság, bányászat, hulladékkezelés stb.) egymáshoz való viszonyának rendezésén, építési, telekalakítási feltételek rögzítésén túl kifejezett környezetvédelmi előírásokat is tartalmaz. Hatálya a Történelmi Ávasra nem terjed ki.<sup>54</sup>

A területhasználat feltételei övezetenként változnak, amihez a MÉSzt többszintű zónabeosztást érvényesít. Az első (általánosabb) szinten rendeltetési, építési, környezetvédelmi, értékvédelmi, illetve tilalmi és korlátozási övezeteket állapít meg. A környezetvédelmin belül egyebek mellett zajvédelmi, vízvédelmi és levegővédelmi zóna is ismert (második szint). Mielőtt kiemelném ez utóbbiakat, meg kell jegyezni, hogy a többi (pl. lakó, vegyes, gazdasági, hétfélig házas, közlekedési, mezőgazdasági stb.) *zóna előírásai* közt is számos levegővédelmi előírást találunk, amelyek *a zavaró hatások kiküszöbölését célozzák*. Ezek teljes körű áttekintése helyett itt csak egy-egy jellemző példát hozok fel: zavaró hatású ipari tevékenységek esetén a megfelelő *védőtávolság biztosítása* a lakók védelmében; lakó- és üdülőövezetben *légszennyezéssel járó tevékenység céljára új épület engedélyezésének a kizárása*; közpark zónában *a minimális zöldterületi arány előírása*; mezőgazdasági övezetben a nagy létszámú *állattartó telepek védőövezetének előírása*. A belvárosi és polgárvárosi karakterű zónákban a telkek beépítésének feltétele a *teljes*

<sup>53</sup> A gyakran módosuló rendelet egységes szerkezetbe foglalt, legutóbbi változata 2016-ból való. [http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/\\_egysegesz\\_szerkezetu\\_mesz\\_rend.\\_21-2004.\\_vii.6.\\_2016.05.21-tol.pdf](http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/_egysegesz_szerkezetu_mesz_rend._21-2004._vii.6._2016.05.21-tol.pdf), 2018. április 14.

<sup>54</sup> Korábban több városrészre is külön szabályzat volt érvényben. <http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/koz-1997-03-1997-03-27.pdf>, 2017. június 21. Az Ávasra vonatkozó szabályzatot a 66/2003. (XII. 9.) önkormányzati rendelet állapítja meg; ezzel itt terjedelmi okokból nem foglalkozom.

közművesítettség, s ehhez fűtési vagy technológiai energiaként csak vezetékes energia vagy szennyezésmentes alternatív energia (pl. napenergia) használható (ld. a fűtési módok korlátozása kapcsán írtakat).<sup>55</sup>

Rátérve a környezetvédelmi zónákra, a MÉSz levegővédelmi része a légszennyezettség szintje alapján (hatálytalan központi előírásra hivatkozással, s így törvénysértő módon) állít fel zónákat. A hatályos központi előírások szerint ugyanis az ország területét kell zónákra osztani, és Miskolc teljes egészében a Sajó-völgye légszennyezettségi agglomeráció része.<sup>56</sup> Ugyanitt (a távhőrendelettel összhangban, de törvénysértő módon) *korlátozzák a távhőről való leválást*.

A távhőre vonatkozó előírás törvényességét az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta. A 22/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1090) megsemmisítette a helyi építési szabályokról szóló, 21/2004. (VII. 6.) önkormányzati rendelet 30. § (11) bekezdését, amely generálisan megtiltotta a távhőszolgáltatásról való leválást. Ezt az AB alapvetően azért találta törvényellenesnek, mert a távhőszolgáltatás biztosítása ugyan helyi közfeladat (tehát fennáll a helyi rendeletalkotás lehetősége), de a szolgáltatás törvényi szabályozás alatt áll, és a törvény nem adott felhatalmazást a leválás korlátozására vagy a csatlakozás előírására. Ebben a határozatban az AB arra is rámutatott, hogy mindegy melyik rendeletében (esetünkben a helyi építési szabályzatban) rögzít a távhőszolgáltatással kapcsolatos előírást az önkormányzat, az a törvénynek minden esetben meg kell, hogy feleljen. A hatályos helyi építési szabályok áttekintése egyébként arra a meglepő eredményre vezet, hogy az említett 30. § (11) bekezdés az AB döntésére tekintet nélkül, változatlan módon úgy szól, hogy „[a]z épületek fűtéséből származó levegőszennyezés növekedésének megakadályozása érdekében a távhőszolgáltatással ellátott épületeknél a távhőszolgáltatási rendszerről való leválás és ezen épületek vagy épületrészek más, kis hőteljesítményű kazánokkal történő fűtése nem engedélyezhető”. Szintén a fűtési módokra vonatkozó korlátozásként értelmezhető szabály, amelyik szerint egyes övezetekben (pl. Belváros) a teljes közművesítettség a telkek beépítésének feltétele, ami vagy vezetékes energia (elektromos áram, földgáz vagy távhő), illetve megújuló energia használatát jelentheti [22. § (3); 23. § (3); 43. § (3) – a definíció szerkesztési hiba miatt a 27. és a 28. pont között].

*Álláspontom szerint a fűtési módok korlátozása a település meghatározott (levegővédelmi szempontból kiválasztott) övezeteiben nem törvényellenes; hanem (legalábbis részben környezeti szempontokon nyugvó) kiegészítő szabályozás,*<sup>57</sup> amit az AB-nak el kellett volna fogadnia. Egy másik (itt nem megválaszolható) kérdés, hogy vajon hogyan győzte meg erről az önkormányzat a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalt az AB döntése után.

<sup>55</sup> Hasonló megoldás érvényesül Tiszaújvárosban, de ott csaknem valamennyi övezetben. Ld. az ottani helyi építési szabályzat, azaz a 10/2013. (VI. 5.) önkormányzati rendelet 20. §, 23. §–34. §-ait.

<sup>56</sup> 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről, 1. és 2. sz. melléklet.

<sup>57</sup> FODOR: A helyi szabályok eltérése... i. m. 356.

Megjegyzendő, hogy az AB nagyjából azonos időpontban öt település rendeleteit vizsgálta, s határozataiban több érv is szerepelt: az életviszonynak a Tszt. általi lefedettsége és eltérést engedő szabály hiánya; az OTÉK IV. fejezetétől (ahol az energiarendszerbe való bekötésről esik szó) való eltérési lehetőség hiánya; a fogyasztók jogainak a védelme. Mindamellet, hogy korábban már bíráltam az AB okfejtését, (különösen az OTÉK-kal kapcsolatos érv tarthatatlansága, illetőleg az AB korábbi, következetes gyakorlatával való összhang hiánya miatt)<sup>58</sup> a miskolci esettanulmány egy újabb szempontra is rámutat. A fogyasztók védelme ugyanis csak az életviszonyok egy része esetén közelíthető meg az AB logikájával, hiszen az érintett ingatlanoknak csak egy része van magántulajdonban, a többi önkormányzati vagy vegyes tulajdon, amelyek esetén a fűtési módok közti választás lehetősége a lakót (bérlet) nyilvánvalóan nem illeti meg a polgári jog szabályai szerint sem. Ebben a körben az önkormányzat – helyi rendeletben szabályozott<sup>59</sup> – tulajdonosi joggyakorlása is értelmezhető környezetvédelemként.

A környezetvédelmi szempontból releváns övezeti kategóriák egy részét tilalmi és korlátozási zónák csoportjaként tartják számon, s ezen belül állapítanak meg övezeteket (harmadik szint). Ezek egy része *védelmi övezet*. Ilyen, pl. a *bűzös, fertőzésveszélyes telephelyek védőterülete*, amelyen szállásjellegű, pihenési célú, intézményi, továbbá élelmiszer-feldolgozás és élelmiszer-raktározás céljait szolgáló építmény, valamint üzemi méretű állattartó telep létesítése nem engedélyezhető; vagy a *közút, vasút védőzónája, a közművek védőterülete*, amelyeken az építés bizonyos feltételekhez, hozzájárulásokhoz kötött. Létezik *védőfásítási kötelezettséggel terhelt „korlátozási” zóna* is, ahol az építési korlátozások mellett tevőleges kötelezettségben áll a korlátozás lényege (a beültetési kötelezettség általában két fasorra vonatkozik, és a MÉSz ennek a határidejét is megszabja, úgy, hogy a telepítést 2 éven belül meg kell kezdeni, és 5 éven belül be kell fejezni.)

A MÉSZ III. fejezete ún. egyéb előírásokat tartalmaz, amelyek tiltják a közterek területének a beépítését, előírják a hiányos fasorok pótlását, 16 m-nél szélesebb közlekedési célú közterületeken a fasorok telepítését.

### 3.6. A közösségi együttélés alapvető szabályai, s megsértésük

A szankcionálás lehetősége miatt a legtöbb hazai önkormányzat számára kiemelkedően fontos a közösségi együttélés alapvető szabályainak és az azok megszegése esetén alkalmazható jogkövetkezményeknek a megállapítása, ami Miskolcon a 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendeletben valósul meg. A szankcióknak két fajtáját, a közterület-felügyelő (rendész) által kiszabott helyszíni bírságot (melynek felső mértéke 50 eFt) és a közigazgatási bírságot nevezi meg, utóbbi mértékét – tényállá-

<sup>58</sup> E témakör kidolgozására ld. FODOR László: Klímavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán. *Magyar Jog*, 2016/11., 637–644.

<sup>59</sup> Helyi rendeletben szabályozott tulajdonosi joggyakorlásról a vagyonrendeleten túl pl. a termőföldek bérbeadására vagy egyes helyi természetvédelmi oltalom alá eső területekre vonatkozó szabályozásban is szó esik, részben vagy egészében környezetvédelmi megfontolásokból – ld. alább.

sonként maximálva – magánszemélyek esetén alacsonyabb (legfeljebb 200 eFt.), gazdálkodó szervezetek esetében magasabb mértékben (legfeljebb 300 eFt–1 M Ft.) állapítva meg. A bírság kiszabható mértékének alakulása is jelzi, mely magatartásokat tekinti a helyhatóság kevésbé, illetve leginkább üldözendőnek.

*A legszorosabb értelemben is a közösség békéjét fenyegetik a többlakásos lakóépületek közösségi együttélési szabályaival összefüggő cselekmények* (nem véletlen, hogy itt alkalmazzák a legmagasabb bírságtételt), amelyeket meglehetősen nagy számban sorol fel a jogszabály. Ide tartozik a lakásokban és a közös használatú helyiségekben, területeken másokat *zavaró módon bűz, füst, por, vagy egyéb zavaró hatás keltése*; lakáson kívül szőnyeg, matrac nem megfelelő időben vagy helyen (pl. erkélyen, ablakon, lépcsőházak függőfolyosóján) való porolása.

A rendelet tényállásainak a túlnyomó többsége a környezet (nagyobb részt a közvetlen lakókörnyezet, kisebb részben a közterületek) védelmét szolgálja. *Az érintett magatartások jellemzően nem tartoznak sem központi jogszabály, sem más helyi rendelet hatálya alá* (ugyanakkor adott esetben, pl. birtokvédelmi, szomszédjogi igényként érvényesíthető az általuk okozott zavarás). Az előírások tartalma (a szabályozott konfliktusok) és a szabályok (panaszokon, panaszosokon múló) érvényesíthetősége szempontjából is meghatározó, hogy a város polgárainak jelentős része többlakásos épületben, kis területen él együtt.

### 3.7. Közútkezelés

Címe szerint a 18/2005. (V. 10.) önkormányzati rendelet a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szól, a szabályozás azonban a közutak mellett kiterjed egyéb műtárgyakra (pl. a hidakra) és más közterületek (út, járda, lépcső, parkoló, alul- és felüljáró, tér, játszótér, közpark) üzemeltetésére is. *A közutak, közterek állapota számos levegőminőségi, illetve zajvédelmi probléma forrása lehet*, ezért lényeges, hogy az *üzemeltetési, fenntartási feladatokat* hogyan (milyen sorrendiséggel, tartalommal) állapítják meg. Az év egészében az *érintett felületek tisztántartása, pormentesítése*, az utakat szegélyező növényzet gondozása, a burkolathibák javítása, télen pedig a „síktalanítás”, a hóréteg eltávolítása bír környezetvédelmi jelentőséggel. Az ezekre vonatkozó követelményeket (pl. ellenőrzés, pormentesítés gyakorisága, a feladatok megosztása) az utak besorolásától, egyéb közterületek rendeltetésétől függően, differenciáltan állapították meg.

### 3.8. A közterületek rendje

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 13/1998 (III. 30.) önkormányzati rendelete szól a közterületek rendjéről. Az előírások egyik csoportja a közhasználatú zöldterületek (parkerdők, véderdők, az önkormányzati tulajdonban lévő strandok, sporttelepek, játszóterek stb.) rendjét állapítja meg. *A közterületen lévő fák, az építési területen megmaradó növényzet védelmére vonatkozó előírások* (építkezéseknél a 20 cm-nél vastagabb törzsű fák számba vétele, a favédelmi terv, fapótlási kötelezettség, a közműcégekkel való egyeztetés kötelezettsége stb.) bírnak levegővédelmi szempontból jelentőséggel.

### 3.9. Hulladékgazdálkodás

Egészen új Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 41/2017. (XII. 5.) önkormányzati rendelete a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról. Ennek 5. §-át említem meg, amely komposztálás lehetőségének hiányában a zöldhulladék szelektív gyűjtését és a közszolgáltatónak történő átadását írja elő. Ez az előírás szorosan kapcsolódik a hulladékégetés problémájához, hiszen szigorúan véve (kifejezett tilalom hiánya esetén is) kizárja az érintett hulladékok jogszerű elégetését a közszolgáltatással érintett területeken.

### 3.10. Védekezés az allergén növények ellen

A 20/1998. (VI. 1.) önkormányzati rendelet rögzíti az allergén növényekkel (a rendelet melléklete szerint a parlagfű, üröm, pázsitfű stb.) kapcsolatos helyi szabályokat. Megalkotására a „parlagfű probléma” általánosan ismertté válásakor került sor, amikor a helyi előírások megsértése még szankcionálható volt szabálysértési eljárásban. (A rendeletet utoljára 2012-ben módosították, törölve belőle a szabálysértésekre vonatkozó rendelkezéseket. A közösségi együttélésre vonatkozó előírások, s szankcióik alkalmazhatók azok helyett.) Jelenleg hatályos szövege alapvetően tartandó előírásokat, követendő megatartásformákat állapít meg.

A rendelet a bel- és külterületi ingatlanokra egyaránt vonatkozik, előírva azok gondozását, a gyomirtást, illetve az allergén növények telepítésének a kerülését (más önkormányzatokkal ellentétben az ingatlanlannal határos közterületre nem állapítanak meg kötelezettséget az ingatlanhasználók terhére). Kiemeli az önkormányzat szerepét a lakosság tájékoztatásában, s a jegyző ellenőrzési jogkörét, illetve a védekezésnek az ingatlanhasználó költségére történő elrendelése lehetőségét állapítja meg.

Mivel az ingatlanok (különösen a külterületi termőföldek) hasznosítására, gyommentesítésére, illetve parlagfű-mentesítésére több központi előírás és a közösségellenes magatartásokra vonatkozó helyi rendelet is vonatkozik, felvetődik, hogy a rendelet nem felesleges-e, illetve nem lépi-e túl a helyi rendeletalkotás kereteit. A szankcionálás és egyéb intézkedések tekintetében nem merül fel hatásköri összeütközés vagy jogalkalmazási bizonytalanság, amiről egyébként a helyhatóság az ingatlanügyi és az élelmiszerlánc- biztonsági hatósággal a szükséges egyeztetéseket le is folytatta. A termőföld hasznosítási kötelezettségének, külterületen a gyommentesítési kötelezettségnek az ellenőrzése és szankcionálása az ingatlanügyi hatóság jogköre (2007. évi CXXIX. tv.); a parlagfű elleni közérdekű védekezésben belterületen a jegyzőnek van hatásköre, ami intézkedésekre (a védekezés elrendelésére) is kiterjed [221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet]. Belterületi egyéb gazok esetén ismét a jegyző járhat el (a közösségellenes magatartásokról szóló helyi rendelet alapján); míg külterületi parlagfű esetén az élelmiszerlánc-biztonsági hatóság jár el [221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet]. Az ellenőrzési beszámolókból kiderül, hogy a helyhatóság *belterületen és a zártkerti területeken is végez ellenőrzéseket*, de utóbbiak esetén – intézkedési jogosultság hiányában – az ingatlanügyi, illetve az élelmiszerlánc-biztonsági hatósághoz fordul.



#### 4. ÉRTÉKELES

A helyi stratégiák áttekintése számos intézkedési terület feltárását tette lehetővé. A bemutatás során *azokra az intézkedésekre koncentráltam, amelyek javítják, javíthatják a helyzetet*, amelyek mellett meg kell említenem, hogy *ellentétes hatású intézkedéseket is találtam*, hiszen egyes (pl. forgalomnövelő) fejlesztések a levegőminőségi állapot romlásához vezethetnek. A vizsgált stratégiák és rendeletek sem térnek ki ugyanakkor minden eszközre, ennél fogva akadnak a fent számba vett intézkedéseken túl egyéb lehetőségek is.<sup>60</sup>

Többnyire közvetett módon az önkormányzat egy sor további intézkedéssel járulhat hozzá a levegővédelemhez. Ilyen pl., hogy 2016 októberben döntöttek a LIFE IP Levegőtisztaság-védelmi Projekthez való csatlakozásról, amiben 440 M Ft van épp a levegővédelemre, s hogy megduplázták a lakásfenntartási támogatást, amin keresztül a korszerű fűtőanyaggal való tüzelést támogatják, hogy ne hulladékkal fűtsenek az emberek.<sup>61</sup> (A város pályázott a klímastratégia elkészítésére, és 2019-ben várhatóan az is elkészül.)

A rendeletek és tervek szövegének elemzése mellett esetenként a megfelelő közgyűlési jegyzőkönyvet, előterjesztést is tanulmányoztam, ami arra mutatott rá, hogy az önkormányzati döntéseknek indokolása, hatásvizsgálati lapja van, részletes előterjesztések készülnek, a közgyűlésben különböző motivációjú képviselők vitatkoznak. Igény van tehát az intézkedések megalapozására nem csak a környezetvédelem területén. A háttéranyagokból kiderül az is, hogy *a város vezetése általában tudatosan használja ki a lehetőségeit* (pl. a parkolási renddel és a parkolási kapacitások tervezett fejlesztésével tudatosan szabályozzák a közlekedéssel járó környezetterheléseket).

Az országos és a helyi stratégiák, illetve a helyi rendeletek egybevetéséből kiderül, hogy *a rendeletalkotás a célok elérésének csak egy eszköze a sok közül*. Jellemző, hogy *a tervek viszonylag ritkán emlékeznek meg a szabályozásról, mint megfelelő intézkedési lehetőségről*. Ugyanakkor az is látszik, hogy bár számos szabályozási eszközzel tudatosan él a helyhatóság, *akadnak kihasználatlan lehetőségek* (az avar és a kerti hulladékok égetésének teljes tilalma, alacsony kibocsátású közlekedési zóna bevezetése, szmogriadó idején a parkolási díjak átmeneti emelése, stb.).

A helyi dokumentumokat alapvetően kritikus szemmel – mondhatni, „zöld szemüvegen át” vizsgáltam, azzal a szándékkal, hogy a kutatás eredményeit később az önkormányzat hasznosíthassa. Egyes intézkedési területeken vitatható előírásokat találtam, amelyek közt meglepően gyakoriak az olyanok, amelyeknek a törvényessége vitatható, s ez alighanem más szabályozási területeken is előfordul (pl. hatálytalan központi előírásra való hivatkozások). Olyan előírást is sikerült azonosítani ezek közt (pl. a távhőszolgáltatás kapcsán), amelyiknek a megítélése egyér-

<sup>60</sup> Pl. Miskolcon az önkormányzat támogatásával 17 éve minden évben megrendezésre kerül a Mobilitási Hét, amely a környezetbarát közlekedési formákat népszerűsíti.

<sup>61</sup> Közgyűlési jegyzőkönyv, 2017. II. 17., 22.; [http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt\\_jkv-02\\_17.pdf](http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt_jkv-02_17.pdf), 2018. április 16.).

telműen azt jelzi, hogy az önkormányzati autonómia kereteit túlságosan szűkre szabták.<sup>62</sup>

A helyhatóság a helyi levegőminőség védelmében meghatározó felelősséggel bír, ugyanakkor a helyi intézkedéseknek vannak bizonyos – nem csak jogi – korlátai, így pl. a környező településekben keletkező szennyező anyagokkal vagy a lakossági fűtés mikéntjét befolyásoló szociális problémákkal kapcsolatban.

Miskolc a sok probléma és a sokféle megoldási lehetőség példája, a város ennek ellenére *nem tud minden hazai önkormányzat elé, illetve minden tekintetben modellet állítani*, hiszen *a helyi adottságokon is sok múlik*: pl. nincs mindenütt távhőszolgáltatás, a forgalomszabályozás vagy a parkolási rend jelentősége is csak a nagyobb településeken bír jelentőséggel, de önkormányzati vagyont, fejlesztési forrásokat és szakmai ismereteket is csak kevés önkormányzat tud Miskolchoz hasonló mértékben hasznosítani. Egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistelepülésen e feltételek már nem állnak fenn; egy ilyen helyhatóság csak a nála is jelentkező feladatokhoz meríthet a megyeszékhely eszköztárából, többnyire szerényebb eredményességgel (pl. az ellenőrzési kapacitások hiánya miatt). Másik oldalról ez (vagyis, hogy az eszközválasztásban jelentősége van a megoldandó problémák helyi sajátosságainak) tetten érhető azon is, hogy a helyi rendeletek nem csak megismétlik, nyomatékosítják a központi előírásokat, hanem számos esetben ki is egészítik azokat, vagyis hogy *Miskolcon létezik helyi környezetpolitika és jog*. (Sajnos a legtöbb településünkről ez nem mondható el.)

A helyi követelmények hatékonyságát számos tényező befolyásolja, amelyek közül jó néhányat érintettem már a vizsgált dokumentumok alapján. Így, pl. hogy *komplex (rendszerszintű) megközelítéssel, nagyobb elkötelezettséggel több eredményt lehetne elérni*. A kutatás empirikus módszerei további fejlődési lehetőségekre is rámutatnak a helyi környezetpolitika alakításában és érvényesítésében: a kérdőívünkre adott válaszok szerint *több szakember és finanszírozási forrás, a civil szervezetekkel folytatott interjú szerint pedig a velük és „a szakmával” (kamarával, építész és más mérnök szakemberekkel) való érdemi párbeszéd lenne szükséges a fenntartható fejlődés irányában való elmozduláshoz*.

<sup>62</sup> Felmérésünk során arra is rákérdeztünk egyébként, hogy van-e olyan központi előírás, amelyen az önkormányzat változtatna, de Miskolcra erre a kérdésre nem kaptunk választ (míg pl. Mohácson épp a Tszt.-t jelölték meg). A korábban párhuzamként említett pécsi önkormányzat válaszadója azt jelezte problémaként, hogy a város levegőminőségének javítása érdekében nincs az önkormányzatok számára jogszabályi lehetőség a lakossági vegyes tüzelés (tűzifa, szén) korlátozására. Számos helyről (pl. Ajka, Baktalórántháza) általános jelleggel panaszkodtak a levegővédelmi kormányrendeletre, illetve arra is, hogy a járási hivatalok eljárása a levegővédelmi ügyekben nehézkes, nincs kapacitás, a hatékonyság csökkent (pl. Budaörs, Budapest XI. kerület).